

DR. ANTONI DERYNG

Profesor Uniwersytetu Lubelskiego

ZASADY NOWEJ ORDYNACJI WYBORCZEJ DO SEJMU I SENATU

I.

Prawo wyborcze jest wyrazem doktryny politycznej przyjętej za jego podstawę i punkt wyjścia, poziomu wyrobienia politycznego szerokich mas ludności, funkcji, którą ma wypełnić w danym ustroju, a wreszcie celu społeczno-politycznego, który ma realizować w myśl założeń ustawodawcy.

Elementy wyżej wymienione przedstawiają tak różnorodną skalę możliwości, że i prawo wyborcze, będące ich wyrazem i konsekwencją, prawnie ocenione być może tylko z uwzględnieniem i pod kątem widzenia tych wszystkich założeń.

Doktryny polityczne stanowiące punkt wyjścia dla prawa wyborczego wywodzą się bądź od jednostki, bądź od społeczeństwa¹⁾, bądź wreszcie stanowią pewną kombinację, pewien kompromis tych dwóch elementów²⁾. Koncepcja prawa wyborczego, jako prawa przyrodzonego, naturalnego, jest koncepcją nawskroś liberalną i indywidualistyczną³⁾. Skoro zakładamy apriorycznie, że jednostka jest wolną i tylko własną wolą konceduje pewne prawa społeczeństwu, skoro przyjmujemy dalej, że jednostka jest równą, a więc z samej

¹⁾ Deryng: Akty rządowe głowy państwa. Graniczne koncepcje ustrojowe oparte o stosunek jednostki do społeczeństwa, str. 1 i nast. oraz rozdz. IV str. 76: Kryzys parlamentaryzmu a nowe tendencje rozwojowe.

²⁾ Stier-Somlo: Vom parlamentarischen Wahlrecht in den Kulturstaaten der Welt, odróżnia wybory jako funkcję wykonywaną w interesie państwa i prawo wyborcze jako prawo podmiotowe.

³⁾ Locke: Two Treatises on Civil Government 1689, Rousseau: Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes 1762, Contrat social 1762; Laboulay: Histoire des Etats-Unis. 5 wyd. III, str. 319. Pod wpływem idei Rousseau i de Malby, ojcowie nasi widzieli w prawie wyborczym, prawo naturalne, absolutne, które człowiek wniósł w społeczeństwo. Każdy obywatel' związał się pewnego rodzaju kontraktem celem stworzenia społeczności, każdy więc w konsekwencji wniósł ze sobą prawo zajmowania się sprawami społecznymi.

natury niepodległą jakiegokolwiek władzy narzuconej a wreszcie, że tylko własną wolą może podporządkować się władzy i to władzy przez siebie wybranej bezpośrednio lub przynajmniej pośrednio, to tem samem przyjmujemy za podstawę prawa wyborczego wolę jednostki i jej prawa, a prawo wyborcze staje się prawem przyrodzonym, naturalnem i niepozbywalnem. Prawo pozytywne, ordynacja wyborcza, ma nietylko prawo to konstytuować i nadawać, ile raczej stwierdzać jego istnienie, określać formy prawne jego wykonywania i podawać mechanizm uzgadniania woli poszczególnych jednostek dla dokonania wyboru. W tej koncepcji indywidualistyczno-liberalnej, ograniczenia wyborcze jeśli istnieją (wiek, poczytalność itd.) są wynikiem raczej techniczno-formalnych konieczności, niż wyrazem uzasadnionych społecznie ograniczeń. Zasada majoryzacji jest tutaj smutną koniecznością nieledwie gwałtem społecznym dokonywanym na mniejszości. Naturalnem uzupełnieniem równego, powszechnego i bezpośredniego głosowania staje się postulat proporcjonalności wyborów. O ile każdy sam swoją wolą dokonać wyboru nie może (idea doprowadzona do absurdu), to niechże możliwie nawet najsłabsza grupa wyborców nie będzie majoryzowana, niech przeprowadzi swego kandydata mniejszości.

To samo prawo wyborcze rozpatrywane ze społecznego punktu widzenia przedstawi się w sposób diametralnie różny.

Wszelkie prawa władcze i zwierzchnie ma społeczeństwo, jednostka z punktu widzenia prawnego i socjologicznego występuje tylko w naturalnym stanie społecznym, nie ma jakichkolwiek własnych praw czy kompetencji. Prawo wyborcze jest niczem innem jak funkcją społeczną⁴⁾, jednostka organem państwa wykonującym kompetencje swe w interesie społeczności, dobrowolnie lub nawet przymusowo (obowiązek głosowania)⁵⁾. W wypadku tym prawo wyborcze nie jest mechanizmem formowania elity czy grupy rządzącej, gdyż ta może formować się i narastać w inny sposób, prawo wyborcze jest tutaj wyrazem udziału jednostki w życiu państwa w zakresie, w którym to jest korzystne dla zbiorowości. W tej koncepcji społecznej prawa wyborczego, prawniczo jest jednak rzeczą niemożliwą znaleźć obiektywną miarę zakresu prawa wyborczego korzystnego dla zbiorowości. W każdym razie należy stwierdzić, iż

⁴⁾ Braunias: Das parlamentarische Wahlrecht, II, str. 6. Pogląd tego rodzaju został już na posiedzeniu z 11 sierpnia 1791 Narodowej Konstytuanty francuskiej wypowiedziany przez Thoureta i Barnave: Wyborca wykonuje nie prawo, lecz funkcję... funkcja wyborcy nie jest prawem; powtarzam funkcja ta istnieje dla społeczności, która ma prawo określać warunki.

⁵⁾ Jahn: Die Wahlpflicht. Zeitsch. für Offent. Recht, r. 1933, str. 161.

w społecznej koncepcji prawo wyborcze nie musi być ani równe, ani bezpośrednie, ani powszechne, ani tem mniej proporcjonalne. Społeczna koncepcja prawa wyborczego nie daje jednak bynajmniej odpowiedzi w jakim zakresie prawo to ma być nierówne, o ile w swej powszechności ograniczone i o ile bezpośrednie. Są to już kwestje ustawodawstwa pozytywnego.

II.

Konstytucja marcowa kładła liberalne podstawy prawa wyborczego. Doktrynalnie rozwijając ustrój parlamentarny pozwalała przypuszczać, iż u podstaw prawa wyborczego leży koncepcja praw przyrodzonych. Art. 2 deklarował, iż władza zwierzchnia należy do Narodu. Skoro zaś wedle art. 20: „Posłowie są przedstawicielami całego Narodu” to wyborca oddając swój głos w akcie wyborczym wykonywał swe prawo przyrodzone, określał kto będzie prawnie władzę zwierzchnią Narodu reprezentował. Za pośrednictwem prawa wyborczego, wyborca decydował o składzie sejmku i senatu oraz wpływał na kierunek polityki rządu i na wybór Prezydenta.

W literaturze dyskutowano kwestję, czy pojęcie narodu w Konstytucji marcowej jest pojęciem prawnem, czy też pojęciem socjologicznem. Wobec tego, iż Konstytucja przyznawała narodowi atrybut władzy zwierzchniej, a równocześnie wymieniała jego organy, raczej należałoby się skłaniać ku pogładowi, iż naród miał być pojęciem prawnem. Mimo tego Konstytucja marcowa nie określała wyraźnie kto wchodzi w skład narodu, czy skład ten jest różny od pojęcia ogółu ludności, względnie ogółu wyborców. Ordynacja wyborcza opracowana w rozwinięciu zasad Konstytucji marcowej w wielu swych postanowieniach, a w szczególności wprowadzając instytucję list państwowych, uniemożliwiała izolowanej jednostce przeprowadzenie aktu wyborczego, innemi słowy rolę pośrednika pomiędzy poglądami politycznemi jednostki i dążeniami narodu, wzięły na siebie partje polityczne⁶⁾. Rola partyj politycznych w ustroju Konstytucji marcowej i dawnej ordynacji wyborczej była nietylko rolą faktyczną, lecz nawet rolą prawem przewidzianą, jak na to wskazuje np. przepis dawnej ordynacji wyborczej o składzie głównej komisji wyborczej. Tak więc w wyniku istniejących przepisów prawnych, oraz w konsekwencji rozwoju stosunków faktycznych formalną suwerenność narodową, jak i pozorną suwerenność wyborcy głosującego, przyjęły na siebie partje polityczne.

⁶⁾ *Finer: The Theory and Practice of Modern Government*, por. str. 395 n., 416 n., 444 n.

Doktryna prawa wyborczego zawarta w nowej Konstytucji zdaje się zbliżać raczej do koncepcji prawa wyborczego jako funkcji społecznej, wykonywanej nie w interesie wyborcy, a tem mniej w interesie pewnej grupy wyborców (partyj politycznych), a w interesie społeczeństwa. Dla doktryny prawa wyborczego nowej Konstytucji pierwszorzędne znaczenie ma artykuł 7: Wartością wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra powszechnego mierzone będą jego uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne. Znaczenie tego artykułu wybiega daleko poza samo prawo wyborcze, uzasadnia jednak w każdym razie wszelkie ograniczenia prawa wyborczego jakieby ze względu na dobro społeczne mogły być potrzebne. Mamy tutaj wyraźne zerwanie z doktryną rewolucji francuskiej równego i przyrodzonego prawa wyborczego. W dalszym ciągu wynikają pewne konsekwencje dla prawa wyborczego z art. 9 Konstytucji: Państwo dąży do zespolenia wszystkich obywateli w harmonijnem współdziałaniu na rzecz dobra powszechnego. W świetle tego artykułu prawo wyborcze ma być formą współdziałania obywateli w tworzeniu pewnych organów władzy państwowej (sejm i senat), a nie formą przeprowadzenia zorganizowanej walki politycznej o władzę. Jak wreszcie wynika z innych postanowień nowej Konstytucji, władza najwyższa nie należy do ogółu obywateli, a skupia się w osobie Prezydenta Rzeczypospolitej. Tak więc akt wyborczy w świetle postanowień nowej Konstytucji przestaje być aktem władzy zwierzchniej wykonywanej przez naród. W logicznej konsekwencji zmienia się w nowej Konstytucji stanowisko sejmu i senatu, które to ciała przestają być wyobrazicielami zwierzchniej władzy, a stają się organami kolegjalnymi o ściśle określonym zakresie działania. Nowa Konstytucja idzie w tym względzie tak daleko, iż zastrzega nawet w art. 31, że funkcje rządzenia państwem nie należą do sejmu. W konsekwencji tego stanowiska doktrynalnego nowej Konstytucji głosowanie do sejmu stało się wedle art. 32 głosowaniem cztero-przymiotnikowem, a więc głosowaniem nieuwzględniającem zasady proporcjonalności. Natomiast charakter wyborów do senatu nie został wyraźnie określony, stąd ordynacja wyborcza do senatu miała pełną swobodę zastosowania do tych wyborów wszelkich konsekwencji doktryny wyżej przedstawionej.

W wyniku tych rozważań należy stwierdzić, iż doktryna polityczna stanowiąca podstawę dawnej ordynacji wyborczej i nowej wywodzi się z zasadniczo różnych założeń: z jednej strony jednostkowe przyrodzone prawo wyborcze, a więc indywidualizm, z drugiej strony prawo wyborcze ograniczone interesem społecznym, prawo wyborcze będące funkcją społeczną, a więc solidaryzm.

Jak na wstępie powiedziano prawo wyborcze jest wyrazem poziomu politycznego wyrobienia szerokich mas ludności. Zachodzi tu podwójny związek pomiędzy owym poziomem i postanowieniami prawa wyborczego, a więc oddziaływaniem stosunków faktycznych na prawo wyborcze i odwrotnie oddziaływaniem prawa wyborczego na stosunki faktyczne. Procedura aktu wyborczego nie może przerastać sił i możliwości przeciętnego obywatela, jak również problemy, które rozwiązać ma wyborca nie mogą przerastać kręgu jego zainteresowań i możliwości. O ile tak jest, o ile wyborca ma decydować o całości polityki państwa to pracę tę biorą na siebie inni, a więc partje polityczne, używają częstokroć demagogii dla pozyskania wyborcy, dla swoich programów. Może to prowadzić do ujemnych następstw partyjnictwa, demagogii i braku politycznej odpowiedzialności. Z drugiej jednak strony prawo wyborcze, które żąda od wyborcy oderwania się od ciasnych zainteresowań jego partykularnego świata może się stać szkołą troski o dobro powszechne i może podnieść poziom politycznego wyrobienia najszerzych mas ludności.

Wobec niejednolitego poziomu kulturalnego poszczególnych okręgów w Polsce, wobec znacznych różnic poziomu wschodniej i zachodniej części Polski, każde jednolite prawo wyborcze natrafia na poważne trudności stosowania. Dawna ordynacja wyborcza stawiała przed wyborcą problem wyboru programu politycznego (choć przynajmniej teoretycznie), nowa ordynacja wyborcza problem wyboru zacieśnia i upraszcza, żądając od wyborcy tylko wyboru osoby z pośród ograniczonego grona kandydatów.

Jak wreszcie powiedziano prawo wyborcze jest wyrazem celu społeczno-politycznego założonego przez ustawodawcę. Dawna ordynacja wyborcza ułatwiała powstawanie i rozwój partij politycznych, nowa ordynacja wyborcza wiąże prawo wyborcze w organiczną całość z całością życia społecznego jednostki, droga do sejmu i senatu wiedzie przez organizacje samorządu terytorjalnego i zawodowego. Dawna ordynacja wyborcza nie doprowadziła mimo wszystko do organizacji na wielką skalę na wzór zachodnio-europejski stronnictw politycznych, zorganizowała raczej przywódców partyjnych i biura partyjne, które ożywiały swą działalność w okresie wyborów. Przyszłość dopiero okazać może, przez zetknięcie abstrakcyjnych przepisów nowej ordynacji wyborczej z potrzebami i życiem państwa i społeczeństwa, o ile i z jakim skutkiem zostaną osiągnięte zamierzenia nowej ordynacji wyborczej; o ile ożywi ona działalność jednostki we wszelkiego rodzaju samorządach i zrzeszeniach społecznych, o ile skutecznie zorganizuje pracę jednostki na rzecz dobra powszechnego.

III.

Z pośród zasad ordynacji wyborczej do sejmu i senatu⁷⁾ z dnia 8 lipca 1935 można wymienić kilka, które wyodrębniają prawo wyborcze i nadają mu charakterystyczne oblicze. Inne, natury formalno-technicznej, możnaby powiedzieć porządkowej, mają na celu raczej sprawne przeprowadzenie wyborów, aniżeli dotyczą samej istoty aktu wyborczego.

Przedewszystkiem należy zaznaczyć, że w porównaniu z dawną ordynacją wyborczą ilość posłów została poważnie zmniejszona do liczby 208, zaś ilość senatorów wprawdzie nie uległa poważniejszej redukcji (obecnie 96), jednakże $\frac{1}{3}$ część mandatów obsadza obecnie Prezydent, aktem który nowa Konstytucja zalicza do prerogatyw Prezydenta (art. 13). Liczba obsadzonych mandatów poselskich, a wyjątkowo także mandatów senackich pochodzących z wyboru, może być mniejszą od ustawowej w wypadkach przewidzianych ordynacją wyborczą (art. 74, 87 ord. sejm. oraz art. 46 ord. sen.) a więc wtedy, gdy mimo nieobsadzenia lub wygaśnięcia mandatu nie zostają zarządzane ponowne wybory.

Cechą najbardziej charakterystyczną nowej ordynacji wyborczej są szczegółowe przepisy dotyczące stawiania kandydatur w wyborach do sejmu. W wypadku zupełnie niezorganizowanego stawiania kandydatur, każdy wyborca mógłby głosować na każdą osobę posiadającą warunki prawa wybieralności. Jednakże jest powszechnie przyjętą zasadą, że ordynacje wyborcze przygotowują sam akt wyborczy przez ustalenie kandydatur, t. j. określenia tych osób, które nietylko posiadają prawo wybieralności, lecz które również w konkretnym wypadku mogą ubiegać się o wybór. Celem ścisłego związania kandydatury z odnośnym okręgiem wyborczym nowa ordynacja wyborcza tak do sejmu jak i senatu zabrania kandydowania w kilku okręgach wyborczych (art. 86; art. 45). W ten sposób wyborca uzyskuje pewność, że głos oddany określonej kandydaturze przypadnie jemu właśnie, a nie spowoduje uzyskanie mandatu przez kogoś innego. Widzimy tutaj wysnucie wszelkich konsekwencji z przyjęcia zasady głosowania na ludzi, a nie na listy. Tylko ordynacja wyborcza do senatu zna instytucję zastępców, którzy w kolejności uzyskanych głosów wstępują w miejsce senatorów danego okręgu, których mandaty wygasły. Jednakże i w tym wypadku zastępca uzyskuje mandat nie ze względu na głosy uzyskane

⁷⁾ Znamierowski: Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza. Warszawa 1935. Peretiatkowicz: Państwo współczesne. Lwów 1935. Car, Podolski: Ordynacje wyborcze do sejmu i senatu. Warszawa 1935. Klimów: Kodeks wyborczy. Lwów 1935.

przez senatora, którego mandat został opróżniony, a ze względu na swoje własne głosy, które jako zastępca zdołał uzyskać.

Swoboda wyborcy oddania głosu na tego czy innego kandydata została poważnie ograniczona uprzednim ustalaniem listy kandydatów, przyczem charakterystycznym dla prawo wyborczego sejmowego jest powierzenie tej ważnej czynności specjalnemu kolegium, t. j. zgromadzeniu okręgowemu, składającemu się z delegatów samorządu terytorjalnego, gospodarczego i zawodowego, oraz z delegatów zrzeszeń i organizacji wymienionych w art. 32. Ordynacja wyborcza daje wprawdzie możność także poszczególnym wyborcom uzyskania pewnego wpływu na zgromadzenie okręgowe, jednakże możliwości te są ograniczone. Wedle art. 33 ordynacji sejmowej pięciuset wyborców zamieszkałych w okręgu wyborczym może zgłosić jednego delegata do zgromadzenia okręgowego; podpisy zgłaszających mają być jednak poświadczone przez notariusza. Tak więc wpływ na ustalenie kandydatur wyborca uzyskuje przedewszystkiem pośrednio, przez czynny udział w życiu samorządów. Pozatem wyborca nie znajdując na liście kandydatów odpowiedniego wedle swego mniemania kandydata na posła, może powstrzymać się od oddania głosu. Ordynacja wyborcza przewidując tę możliwość postanawia, że mandat poselski może uzyskać tylko ten z pośród kandydatów, który nie tylko uzyskał stosunkowo największą ilość głosów w danym okręgu, ale który równocześnie zgromadził przynajmniej 10 tysięcy głosów. Tak więc w systemie nowej ordynacji wyborczej frekwencja głosujących jest sprawdzianem nie tylko procentowego zainteresowania ludności aktem wyborczym, lecz również choć przynajmniej częściowo, wyrazem ustosunkowania się wyborców do postawionych w danym okręgu kandydatur. Omawiane przepisy ordynacji wyborczej do sejm są próbą związania aktu wyborczego z całością życia społecznego jednostki, a więc udziału jednostki w korporacjach prawa publicznego. Ze względu więc na powyższe przepisy nowa ordynacja wyborcza do sejm zyskuje zabarwienie korporacyjne⁸⁾. Znacznie dalej w tym kierunku poszła ustawa wyborcza włoska z 17 maja 1928 r. tworząc dla całego królestwa jedno kolegium wyborcze i jedną listę kandydatów. Lista ta wedle art. 46 wspomnianej ustawy zostaje ułożona na wniosek wymienionych w ustawie korporacji przez Wielką Radę Faszystowską i zaaprobowana przez kolegium wyborców. Wyżej omówione zasady ordynacji wyborczej polskiej do Sejmu możnaby określić jako zasadę wyborów związanych kandydaturami.

⁸⁾ Peretiatkowicz: Państwo współczesne. Lwów 1935, str. 152.

Jak już wyżej powiedziano prawo wyborcze polskie odrzuca zasadę proporcjonalności wyborów, jednakże nie przyjmuje również czystej zasady większości, gdyż ordynacja wyborcza do sejmu przewiduje dwumandatowe okręgi wyborcze, ordynacja wyborcza do senatu nawet wielomandatowe. Ordynacja wyborcza do sejmu przyjmuje zasadę względnej większości przy rozdziale dwóch mandatów przypadających na każdy okręg. Zasada względnej większości, jest równocześnie stosunkowo najmniejszym odchyleniem od czystej zasady większości. W rozdziale mandatów senackich pochodzących z wyboru decyduje w pierwszym rzędzie zwykła większość głosujących, z tern, że dopiero w głosowaniu ściślejszem, a więc w razie rozstrzelenia się głosów ma zastosowanie zasada względnej większości. Ze względu na związanie wyborcy listą kandydatów zgromadzenia okręgowego, w wyborach sejmowych oraz listą komisji głównej, w wyborach senackich, możnaby mówić o częściowym zastąpieniu w tych ordynacjach zasady wyboru przez zasadę aprobacji. W tem ujęciu zagadnienia wyborca oddając głos na ustaloną listę kandydatów przedewszystkiem aprobeuje samą listę, w dalszej konsekwencji dokonuje wyboru z pośród ustalonych kandydatur. Ustawa wyborcza włoska, o której wyżej wspomniano, zastępuje w całości zasadę wyboru zasadą aprobacji, w sposób wyraźny nawet nazywając tak rolę kolegium wyborczego (art. 46 p. 3). W organizacji wyborów wedle dawnej ordynacji wyborczej też w pewnej formie była zawarta zasada aprobacji, działała ona jednak w innym kierunku. Wyborca dokonywał wyboru listy, aprobeował już tylko skład osobowy i kolejność kandydatur listy, ustalonej przez stronnictwa polityczne.

Wybory do sejmu określiła nowa Konstytucja jako powszechne, równe, tajne i bezpośrednie. Przeprowadzenie tych zasad w każdej ordynacji wyborczej natrafia z konieczności na pewne utrudnienia natury technicznej. Powszechność wyborów może być zrealizowana tylko w stosunku do osób zdolnych do wyrażenia swej woli i niepozbawionych z tych czy innych względów praw wyborczych. Powszechność wyborów nie może więc być nigdy rozumiana w sposób bezwzględny. Nowa ordynacja wyborcza zna tradycyjne ograniczenia powszechności bądź prawa wyborczego, bądź wykonania prawa głosowania. Pozatem, co jest charakterystyczne dla tej ordynacji wyborczej, podwyższa ona cenzus wieku, żądając ukończenia lat 24 przed dniem zarządzenia wyborów. We wprowadzeniu tego cenzusu wyraża się pogląd ustawodawcy, iż dojrzałość w zakresie praw publicznych osiąga się później, aniżeli w zakresie praw cywilnych.

Równość prawa wyborczego oznacza prawną równość wpływu poszczególnych wyborców na obsadzenie mandatów poselskich. Równość tę w zakresie technicznych możliwości zapewnia nowa ordynacja sejmowa. Oczywiście ruch ludności może zmienić liczbę wyborców poszczególnych okręgów, jak również liczba wyborców poszczególnych okręgów może być już w chwili dokonania podziału na okręgi nierówną, a tem samem może powodować pewne odchylenia od zasady równości. W dalszym ciągu w wyniku działania mechanizmu wyborczego, praktyczny skutek głosów oddanych w różnych okręgach może mieć różne znaczenie, tak więc podstawą uzyskania mandatu w jednym wypadku może być minimalna określona ordynacją wyborczą ilość dziesięciu tysięcy głosów, która w szczególnym wypadku skupienia przeważającej ilości głosów na jednym kandydacie dochodzić może do kilkudziesięciu tysięcy.

W realizowaniu zasady tajności powstaje pewna trudność w wypadku powstrzymania się wyborcy od głosu w razie, jeżeli wyborca nie chce oddać głosu na żadnego z kandydatów. Trudność ta jest znowu natury technicznej i w danym systemie wyborów nie daje się uniknąć. Oczywiście pozostaje wyborcy, także możność wyrażenia swej desaprobacji przez skreślenie wszystkich kandydatów na kartce wyborczej, a więc przez świadome oddanie głosu nieważnego.

Bezpośredniość głosowania przez wprowadzenie zasady głosowania na osobę a nie na listy została w sposób bardziej zupełny zrealizowana, aniżeli miało to miejsce w dawnej ordynacji wyborczej.

Natomiast prawo wyborcze do senatu nie jest ani powszechne, ani równe, ani bezpośrednie. Zgodnie z wyżej przytoczonymi przepisami nowej Konstytucji, powszechność prawa wyborczego do senatu została ograniczona cenzusem wieku, zasługi, wykształcenia i zaufania⁹⁾. Cenzus wieku określa ordynacja wyborcza na lat trzydzieści w zakresie czynnego prawa wyborczego i lat 40 w zakresie biernego prawa wyborczego. Pozatem art. 2 ordynacji wyborczej wyczerpująco określa zakres osób posiadających prawo wybierania i wybieralności.

Prawo wyborcze do senatu jest pośredniem ze względu na to, iż obwodowe kolegia wyborcze wybierają stosownie do art. 19 jednego delegata bezwzględną większością ważnie oddanych głosów. Dopiero ci delegaci na zebraniu wojewódzkiego kolegium wyborczego dokonują wyboru senatorów.

⁹⁾ Peretiatkowicz: Państwo współczesne, str. 154, określa je jak» prawo oparte o zasadę elitarną.

Natomiast prawo wyborcze senackie pozostało równem i tajem. Kolegja obwodowe stosownie do art. 8 liczą 90 do 120 wyborców i wybierają zawsze tylko jednego delegata. Tak więc w granicach cyfry 90 do 120 wyborców każdy głos ma równy wpływ na wybór delegata, a stąd pośrednio na obsadzenie mandatu senackiego. Tajność głosowania w kolegiach obwodowych i wojewódzkich została zapewniona przez formę głosowania kartkami.

W dziedzinie organizacji wyborów i władz wyborczych nowe prawo wyborcze polskie przewiduje współdziałanie administracji, jako czynnika mającego zapewnić dotrzymanie terminów wyborczych i zachowanie przepisów prawa, czynnika społeczno-obywatelskiego wyrażającego się za pośrednictwem samorządów, mającego zapewnić kontrolę bezstronności aktu wyborczego, i wreszcie czynnika sądowego współdziałającego w formowaniu władz wyborczych i powołanego do kontroli w formie rozpatrywania ewentualnych protestów wyborczych. Zasadą przeprowadzoną dość konsekwentnie w obu ordynacjach wyborczych jest, iż do przeprowadzenia poszczególnych czynności wyborczych są powołane specjalne organa wyborcze wymienione w art. 12, a to: Generalny Komisarz Wyborczy, okręgowe komisje wyborcze i obwodowe komisje wyborcze. Prócz tego należałoby jeszcze wymienić ze względu na art. 22 i art. 32 okręgowych komisarzy wyborczych, mających pewne kompetencje kontrolne, a nawet w myśl art. 32 pewne kompetencje dotyczące samego aktu wyborczego, gdyż jak wynika z art. 32 okręgowy komisarz wyborczy jest równocześnie przewodniczącym zgromadzenia okręgowego, które ustala listę kandydatów. Podobnie w wyborach senackich przewodniczącym wojewódzkich kolegiów wyborczych powołuje Generalny Komisarz Wyborczy.

Jak z powyższego przedstawienia najważniejszych zasad prawa wyborczego wynika, prawo to odbiega znacznie od wzorów ordynacji wyborczych stosowanych w ustroju parlamentarnym. Prawo to wykazuje tendencje zorganizowania aktu wyborczego na nowych zasadach, zasadach pozostających w związku z koncepcją państwa społecznego i korporacyjnego. Przydatność tych koncepcyj może się okazać dopiero w zetknięciu z rzeczywistością życia społecznego, tak jak w ogólności wszelkie normy prawa ustrojowego nie mogą być oceniane w oderwaniu od życia. Prawo wyborcze polskie normując odrębnie zasady wyboru posłów i senatorów uzasadnia odrębny skład obu izb, zwiększając tem samem wartość systemu dwuizbowego. Tylko różny skład obu izb może zapewniać skuteczniejszą ich pracę i bardziej wszechstronną reprezentację tendencyj nurtujących w społeczeństwie.